

Мамедова Людмила Константиновна*, старший эксперт Центра координации исследований РИСИ.

Проблемы Польши и Венгрии с несоблюдением основополагающего принципа Евросоюза о верховенстве права: эволюция подхода институтов ЕС

Институты Европейского союза фиксируют рост негативной статистики относительно государств-членов, не соблюдающих демократические принципы. Страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в течение последних лет неоднократно оказывались в центре внимания Брюсселя из-за проблем с нарушениями принципа верховенства права. До известной степени подобные факты принято объяснять культурно-историческим опытом развития "младоевропейцев", их сравнительно недолгим периодом существования в рамках западной демократической модели. Государства старой Европы также оказываются в списках нарушителей. Однако эти эпизоды если и вызывают настороженность в Брюсселе, то ненадолго, поскольку западноевропейская политическая система сдержек и противовесов способна справиться с данными рисками самостоятельно.

На этом фоне выделяются Польша и Венгрия. Их многолетние проблемы, связанные с нарушением одного из важных принципов европейского интеграционного проекта – верховенства закона, по признанию институтов Евросоюза, имеют системный характер. Местные правящие элиты, в свою очередь, не видят причин для беспокойства, так как, по их мнению, они не нарушают европейское законодательство. Вместе с тем текущий кризис во взаимодействии этих восточноевропейских государств и Брюсселя вскрыл серьезные недочёты в работе наднациональных механизмов, которые не позволили урегулировать разногласия на начальном этапе.

* *
*

Венгерскую и польскую проблему с демократией принято объединять в одно целое из-за общих важнейших характеристик. В обеих странах правящие правопопулистские силы – партия "Фидес – Венгерский

* maklmi@mail.ru

гражданский союз" и правительство Польши во главе с партией Я. Качиньского "Право и справедливость" (ПиС) – стали проводить спорные, с точки зрения Брюсселя, реформы.

По мнению европейских экспертов¹, ключевой особенностью реверсивного процесса в польской и венгерской демократии является то, что руководство этих государств планомерно реализует стратегию, необъявленная цель которой заключается в создании избираемой автократии. Укрепление однопартийного управления происходит в парадоксальных условиях: декларируется наличие возможностей для демократической смены власти посредством свободных выборов, но фактически ротация политических сил становится несправедливой. В связи с этим под нарушением принципа верховенства права понимается ситуация, когда "избранные органы власти намеренно реализуют правительственные планы, направленные на систематическое ослабление, уничтожение либерального демократического государства и закрепление долгосрочного господства доминирующей партии"².

Европейские институты в начавшемся процессе "демократического отката" в названных странах ЦВЕ усмотрели риски для стабильности интеграционного проекта, который опирается на общность либерально-демократических ценностей. При этом Польша и Венгрия дважды давали обязательства Брюсселю соответствовать данным нормам. В ходе подготовки к вступлению в европейский интеграционный проект они должны были выполнить ряд требований в рамках Копенгагенских критериев, принятых в 1995 г. по инициативе немецкой стороны накануне самой крупной волны расширения ЕС. В соответствии с политическими условиями Евросоюза, страна-кандидат должна была создать демократическое государство, уважающее права человека, защищающее меньшинства от любых проявлений дискриминации. Судя по соответствующим отчётам Европейской комиссии (ЕК) от 2000 г., и Варшава, и Будапешт планомерно выполняли поставленные перед ними задачи с целью преобразовать систему государственного управления и инкорпорировать европейское право.

Статья 2 Лиссабонского договора (далее – ЛД) от 2009 г., известного также как Договор о реформе³, закрепляет общий для всех государств – участниц европейского интеграционного проекта набор ценностей. Согласно этой статье, политический и экономический союз стран ЕС скреплён "ценностями уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства права и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам... в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин"⁴.

¹ *Pech L., Kochenov D. Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid* // European Commission. Policy Brief. 2019. June. URL: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/06/RECON-NECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf> (дата обращения: 28.10.2020).

² Ibid.

³ Официальное название – "Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества".

⁴ Title I. Common provisions. Article 2 // Consolidated version of the Treaty on European Union // EUR-Lex. 2012. October, 26. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj/ (дата обращения: 27.10.2020).

Будапешт и Варшава одними из первых одобрили новый базовый документ Евросоюза – Лиссабонский договор. Конечно, не последнюю роль в такой решительности сыграла история его подготовки. Как известно, ЛД стал результатом компромисса между сторонниками ускорения евроинтеграции и противниками усиления наднациональных институтов после громкого фиаско конституции ЕС. Для Варшавы, например, как отмечают польские эксперты⁵, процедура принятия ЛД оказалась редким примером взаимодействия между двумя ведущими политическими партиями Польши – "Гражданская платформа" (ГП) и "Право и справедливость". На основе договорённости между тогдашним президентом Л. Качиньским (ПиС) и премьер-министром Д. Туском (член ГП) документ был одобрен быстро.

Благодаря новому договору были внесены некоторые существенные изменения в работу наднациональных структур, он был призван стать институциональной основой для будущего развития Европейского союза⁶. Однако важно отметить, что непростая история разработки ЛД оставила отпечаток на его содержании, в котором есть некоторые серьёзные недостатки. Эти пробелы в европейском правовом поле не позволили Брюсселю вовремя и адекватно отреагировать на проблемы с демократией в Польше и Венгрии.

В отличие от проекта конституции, в частности, в тексте Лиссабонского договора "отсутствует давно признанный юристами принцип верховенства права ЕС"⁷. Вместо этого государства Евросоюза согласились сослаться на этот принцип в отдельной декларации, которая стала приложением к данному договору. ЛД "полностью снимает вопрос о том, что ЕС – это некая сверхдержава, которая образуется на основе волеизъявления народов. Однако... подчёркивается, что реформирование ЕС не означает ни в коем случае приобретение ЕС новых полномочий и компетенций. ЕС лишь „наследует и замещает“ Европейское сообщество"⁸.

Лиссабонский договор не внёс изменений в режим правоприменения Хартии основных прав Европейского союза (далее – Хартия ЕС), которая была принята в 2000 г. Для Великобритании и Польши, в соответствии с дополнительным Протоколом № 30, предусмотрены "изъятия из сферы действия Хартии фундаментальных прав, положения которой никак не будут влиять на толкование и защиту прав и свобод на территории этих стран"⁹. Положения Хартии ЕС могут быть применены в указанных

⁵ *Jasik K.* Poland and the ratification of the Treaty of Lisbon // *Bonner Rechtsjournal*. 2009. No. 2. URL: https://www.bonner-rechtsjournal.de/fileadmin/pdf/Artikel/2009_02/BRJ_160_2009_Jasik.pdf (дата обращения: 15.10.2020).

⁶ Chapter 3: The Lisbon Treaty and The UK Constitution: Sixth Report / Select Committee on Constitution // *Parliament.uk*. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldconst/84/8405.htm> (дата обращения: 22.10.2020).

⁷ *Кавешников Н.Ю.* Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС // *Актуальные проблемы Европы*. 2010. № 2. С. 54–76. URL: <https://mgimo.ru/library/publications/160553/> (дата обращения: 15.10.2020).

⁸ *Энтин Л.М.* Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза // *Журн. рос. права*. 2010. № 3. С. 104–114.

⁹ *Кавешников Н.* "Гибкая интеграция" в Европейском Союзе // *Междунар. процессы*. 2011. Май – август. Т. 9. № 2 (26). URL: <http://intertrends.ru/old/twenty-sixth/006.htm#note5> (дата обращения: 10.10.2020).

странах только "в случае их соответствия юридической практике Польши и Соединённого Королевства"¹⁰.

Как отмечают западные исследователи, понятие "верховенство права" в ЛД не было достаточно конкретизировано. В мировой практике этот термин также трактуется весьма разнообразно. Например, начиная с середины 90-х гг. XX в. продолжительное время Всемирный банк исходил из того, что без уважения к верховенству закона невозможно продуктивное экономическое развитие государства¹¹. В современной ООН верховенство права играет решающую роль для обеспечения устойчивости справедливого мирового порядка¹².

Впервые на практике Евросоюз оказался бессилён перед рисками для основополагающих демократических ценностей европейской интеграции, которые возникли на фоне конституционного кризиса в Венгрии, а затем и в Польше. В статье 7 Лиссабонского договора предусмотрен механизм введения соответствующих ограничений в отношении государства – нарушителя демократических свобод и принципа верховенства закона вплоть до лишения его права голоса в европейских структурах. Эту статью в европейском экспертном сообществе нередко называют "ядерной", имея в виду её карательную функцию. Но неясность в формулировках впоследствии показала, что дальше мероприятий устрашения "провинившихся" стран дело не доходит. Реальные карательные меры применить против них достаточно сложно по нескольким причинам. Авторы ЛД, например, не конкретизировали условия, при которых можно прибегнуть к штрафным санкциям, ограничившись лаконичной формулировкой о том, что нарушения должны иметь "серьёзный и настойчивый характер", т.е. стать системным явлением. Кроме того, для приведения в действие этой статьи необходимо получить две трети голосов стран Евросоюза, либо Европарламента, либо Еврокомиссии, после этого консенсусом должно быть принято решение о наличии фактов "системного нарушения" ценностей. Однако эту процедуру можно заблокировать голосом одного государства, не считая "нарушителя"¹³.

По мнению европейских экспертов¹⁴, настоящей проблемой для Брюсселя стало понимание того, что его возможности влиять на отношение к фундаментальным правам и свободам в странах – членах Евросоюза сильно зависят от его собственной эффективности, успеха в других областях, в том числе от привлекательности его экономической политики.

¹⁰ Protocol (No 30) on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_30/oj (дата обращения: 20.10.2020).

¹¹ Santos A. The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise in Economic Development // Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. 2006. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/890> (дата обращения: 12.10.2020).

¹² What is the Rule of Law // United Nations and the Rule of Law. URL: [https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/#:~:text=For%20the%20United%20Nations%20\(UN, and%20which%20are%20consistent%20with](https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/#:~:text=For%20the%20United%20Nations%20(UN, and%20which%20are%20consistent%20with) (дата обращения: 15.10.2020).

¹³ The EU Rule of Law Toolbox // European Commission. 2020. September. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_mechanism_factsheet_en.pdf (дата обращения: 01.11.2020).

¹⁴ Dawson M., Muir E. Hungary and the Indirect Protection of EU Fundamental Rights and the Rule of Law // German Law Journal. 2013. October. Vol. 14. No. 10. P. 1959–1979.

Финансово-экономический кризис 2008 г. стал настоящим испытанием на прочность для ЕС. Уровень бедности в большинстве европейских государств стал расти, но в Южной Европе эти показатели были заметно выше. В Венгрии, например, в отличие от Польши, к 2012 г. экономическая ситуация стала ухудшаться.

Венгерская проблема появилась у институтов Евросоюза после того, как к власти в стране при поддержке парламентского большинства пришло правительство В. Орбана. В 2010 г. венгерское руководство объявило о создании нового государственного регулятора в сфере национальных СМИ и коммуникаций. Первая реакция последовала от ОБСЕ и международной правозащитной организации Human Rights Watch, которые расценили новое законодательство как инструмент Будапешта для усиления контроля над деятельностью средств массовой информации. По последним данным Евросоюза, в Венгрии около 400 медиаресурсов в той или иной степени связаны с государственными структурами.

С 1 января 2012 г. в силу вступил Основной закон Венгрии. Премьер-министр В. Орбан объяснил этот шаг тем, что действующая конституция, без учёта косметических исправлений, фактически полностью досталась стране в наследство от коммунистического прошлого. "Мы живём в другое время, и нам нужна новая конституция", – заявил он¹⁵. Однако в Еврокомиссии, напротив, посчитали, что новый закон поставил под угрозу соблюдение "свободы слова в республике, демократические принципы и основные гражданские права"¹⁶. В свою очередь, Европейский парламент и консультативный орган по конституционному праву при Совете Европы – Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) – раскритиковали венгерское руководство за то, что проект конституции был принят скоропалительно, не пройдя процедуру общественного обсуждения.

Новая редакция конституции разительно отличалась от прежней. Самые большие разногласия между Будапештом и Брюсселем возникли в отношении двух новелл – коллективной правосубъектности и негативных последствий для независимости судов высшей инстанции. Новый закон, в частности, опирался на иную доктрину правосубъектности, в основу которой был положен приоритет коллективности. В отличие от индивидуалистской концепции, предложенной в Хартии ЕС, в центре которой находятся права индивида, венгерская конституция провозгласила стратегической целью централизацию государственной системы управления во благо сплочения венгерского народа.

Евросоюз увидел в венгерской конституционной реформе шаг в сторону ревизии коммунистического прошлого. Нововведения в венгерской судебной системе ослабляли её, подчиняя исполнительной ветви власти. Так, Конституционный суд был лишён возможностей влиять на принятие

¹⁵ Реутов А. Венгрия перестала быть республикой: Утверждена новая конституция страны // Коммерсантъ. 2011. 26 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1628866> (дата обращения: 10.10.2020).

¹⁶ Statement of the European Commission on the situation in Hungary on 11 January 2012. Brussels // European Commission. Official website. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_9 (дата обращения: 21.10.2020).

решений по бюджетным вопросам, в области таможенной и налоговой политики. Согласно новым правовым нормам, была снижена планка предельного возраста для венгерских судей, в результате чего были уволены многие судьи Конституционного суда этого государства.

Европейские структуры отреагировали на ситуацию в Венгрии незамедлительно, но в целом нескоординированно. Венецианская комиссия подготовила несколько докладов, в которых критиковала Будапешт за нарушение гражданских прав судей. Суд справедливости Европейского союза обязал венгерские власти пересмотреть норму о предельном возрасте для судей. В феврале 2012 г. Европарламент разработал резолюцию, в которой призвал Брюссель применить против Будапешта механизм ст. 7 Лиссабонского договора, для того чтобы защитить демократические ценности и верховенство закона в этой стране¹⁷. Однако брюссельская бюрократия не отреагировала на это предложение.

Еврокомиссия как гарант исполнения европейских законов, очевидно, имела полное право на роль ведущего, но некоторое время оставалась в стороне. Крупная общеевропейская сила – Европейская народная партия (в её фракцию в Европарламенте входят депутаты от "Фидес") – также не стала исключать их из парламентской группы. Совет Евросоюза, напротив, выдвинул альтернативное предложение. В декабре 2014 г. он выступил с инициативой об организации на своей площадке Диалога между государствами-членами для обсуждения текущих проблем, связанных с нарушением принципа верховенства закона. Формально этот механизм работает до сих пор, но европейские исследователи признают его крайне слабую эффективность. В 2016 г. Европарламент также задался целью запустить отдельную процедуру по мониторингу ситуации в области защиты прав и свобод граждан, а также верховенства права в государствах ЕС.

К тому же периодически Будапешт подавал сигналы о том, что не отказывается от сотрудничества с Брюсселем. Многие из новых положений в Основном законе страны в течение последующих лет были изменены с учётом требований Евросоюза. Данное обстоятельство позволило сторонам снизить градус конфликтности.

Между тем именно в этот период в общественно-политической дискуссии Евросоюза произошло выделение темы верховенства права из ранее принятой единой триады "верховенство права, демократия и права человека". Так, в документах Еврокомиссии от 2014 г. впервые появилась расшифровка принципа верховенства права¹⁸, которая предусматривает прежде всего необходимые гарантии эффективной работы судебной системы. Вместе с тем было предложено связать эту эффективность с практикой соблюдения основных прав и свобод граждан в стране, с состоянием демократии в целом. Так, в это понятие включили "законность, которая

¹⁷ European Parliament resolution of 16 February 2012 on the recent political developments in Hungary (2012/2511(RSP)) // European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0053&language=EN> (дата обращения: 25.10.2020).

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158> (дата обращения: 12.10.2020).

подразумевает прозрачный, подотчётный, демократический и плюралистический процесс принятия законов; правовую определённость; запрещение произвола исполнительной власти; независимые и беспристрастные суды; эффективное судебное обжалование, включая уважение основных прав; равенство перед законом"¹⁹.

В 2014 г. Еврокомиссия была признана ключевым институтом Евросоюза, который отвечает за соблюдение принципа верховенства закона, вписанного в законодательную базу интеграционного объединения, и гарантирует выполнение всех законов и подзаконных актов ЕС. В том же году была разработана специальная "рамка" для мониторинга соблюдения принципа верховенства закона, т.е. процедура первичного реагирования ЕС на негативную практику в его государствах-членах. Эта "рамка" должна обеспечить всю необходимую предварительную работу с государством-нарушителем до того, как в отношении него может быть применена ст. 7 ЛД. Новый механизм предусматривает три стадии реагирования Еврокомиссии. Прежде всего ЕК собирает информацию, опираясь на данные, полученные от руководства конкретного государства-члена, подозреваемого в нарушениях, на сведения профильных неправительственных организаций и др. На втором этапе Еврокомиссия при участии других органов, в том числе Венецианской комиссии, принимает решение по делу, и в заключение она даёт свои рекомендации для государства-нарушителя.

В 2015–2016 гг. Евросоюз столкнулся с новым крупным кризисом, причиной которого стал массовый наплыв иммигрантов с Африканского континента в государства ЕС. Венгрия и Польша вошли в противоречие с консолидированной позицией Берлина и Брюсселя, не согласившись принять на себя обязательства по квотированию нелегальных мигрантов. В связи с этим осенью 2015 г. в венгерской юридической практике было закреплено понятие об "иммигрантах, приезжающих в страну помимо воли местного населения"²⁰. Тогда же венгерский парламент внёс поправки в уголовное право, согласно которым за незаконное пересечение границы нарушителю грозит лишение свободы на срок до трёх лет либо депортация. В. Орбана обвиняли в том, что его правительство не соблюдает права нелегальных мигрантов, отправляя их во временный лагерь для беженцев, где их содержат в тяжёлых для жизни условиях²¹. В 2017 г. проблема с приёмом беженцев из государств Африки получила неожиданное развитие. Будапешт подал иск в Европейский суд на Европейский совет, чтобы добиться отмены правил, обязывающих государства – члены объединения принимать на своей территории беженцев по итогам их перераспределения.

21 июня 2018 г. венгерские парламентарии одобрили пакет законопроектов, устанавливающих ограничения в отношении неправительственных

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law.

²⁰ *Groenendijk K., Nagy B.* Hungary's appeal against relocation to the CJEU: upfront attack or rear guard battle? // *Immigration and Asylum Law and Policy*. 2015. December, 16. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/hungarys-appeal-against-relocation-to-the-cjeu-upfront-attack-or-rear-guard-battle/> (дата обращения: 12.11.2020).

²¹ *Goździak E.* Using Fear of the "Other", Orbán Reshapes Migration Policy in a Hungary Built on Cultural Diversity // *Migration Policy Institute*. 2019. October, 10. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/orban-reshapes-migration-policy-hungary> (дата обращения: 12.11.2020).

организаций (НПО), который получил неофициальное название "закон Сороса". Ранее в стране была развёрнута широкая информационная кампания против якобы подрывной деятельности известного американского мецената в Венгрии. В результате в 2019 г. из Венгрии "уехал" открытый в 1991 г. при поддержке Дж. Сороса Центрально-Европейский университет, который власти обвинили в том, что его работа не отвечает интересам венгерского государства. Считается, что одним из поводов для крайне негативного отношения В. Орбана к Дж. Соросу стали высказывания американца против венгерского руководства во время миграционного кризиса в ЕС. Дж. Сорос тогда, комментируя в американских СМИ жёсткую позицию венгерского премьер-министра, заявил, что "план Виктора Орбана, ставящий вопросы безопасности границ выше человеческих прав беженцев и мигрантов, грозит расколоть и разрушить Евросоюз. Будут попораны ценности, на которых он был построен, и нарушены законы, которыми он должен управляться"²². В разгар иммиграционного кризиса в Евросоюзе В. Орбан открыто обвинял Дж. Сороса и тогдашнего председателя Еврокомиссии Ж.-К. Юнкера в совместных действиях, направленных на ослабление стран ЕС.

В июле 2018 г. Джудит Саргентини, депутат Европарламента от "зелёных" из Нидерландов, подготовила доклад о ситуации в Венгрии²³. Она раскритиковала правительство страны по многим пунктам, обвинила в нарушении базовых демократических принципов европейского объединения, закреплённых в ст. 2 Лиссабонского договора.

Весной 2020 г., в период обострения коронавирусной пандемии, в Венгрии был принят Закон о чрезвычайном положении, в соответствии с которым правительство В. Орбана получило исключительные полномочия. Так, до окончания действия чрезвычайного положения, дата которого не была обозначена, правительство получило право управлять на основании декретов, которые будут иметь первоочередное значение. Согласно новому закону, кабинет уполномочен распускать парламент досрочно, отменять или переносить выборы, а представители венгерских СМИ могут получить до пяти лет тюрьмы за ложную информацию. В этих драконовских мерах институты Евросоюза, безусловно, увидели нарушения демократических прав и свобод, однако венгерское правительство прекратило действие данного закона в июне 2020 г.

Трения Варшавы и Брюсселя начались после того, как в 2015 г. новое правительство во главе с партией Я. Качиньского "Право и справедливость" приступило к реформе судебной системы республики. За несколько лет польское руководство внедрило в практику большие изменения в работе институтов четвёртой ветви власти, чтобы, как утверждают в ПИС, "очистить их от коррупции и коммунистического прошлого".

²² Болдырев О. Венгрия против Сороса: нелиберальная демократия нашла себе врага // BBC News. 2017. 18 апреля. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-39629269> (дата обращения: 31.10.2020).

²³ Report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)). 2018. July, 4 // European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html (дата обращения: 26.10.2020).

В своём письме от 23 декабря 2015 г. Еврокомиссия обратилась к правительству А. Дуды с предложением доработать и не принимать новый закон о статусе Конституционного суда, поскольку он нарушал принцип независимости суда²⁴. Кроме того, Варшаве было предложено начать взаимодействие по этой ситуации с Венецианской комиссией Совета Европы. Но польский парламент не дождался результатов экспертизы от Венецианской комиссии, и 28 декабря 2015 г. закон вступил в силу. В ответ на это Еврокомиссия 13 января 2016 г. приняла решение впервые задействовать в отношении Варшавы специальную "рамку" по мониторингу соблюдения верховенства права, ранее никогда не использовавшуюся в ЕС. ЕК поручила первому заместителю председателя Еврокомиссии Ф. Тиммермансу "начать диалог с институтами власти в Польской Республике для прояснения имеющихся вопросов и поиска взаимоприемлемых решений"²⁵.

В итоге обмена мнениями список претензий европейских институтов к отдельным элементам польской судебной реформы свёлся к следующему. ЕК настаивала на возвращении к прежнему сроку выхода на пенсию судей в Польше и отмене введённого для членов польского парламента права выбирать судей в состав Национального судебного совета. У евробюрократии также вызывает критику изменение структуры Верховного суда, в котором появились две палаты (Чрезвычайная и Дисциплинарная). Ошибочным считается и то, что членами Чрезвычайной палаты по новым правилам могут стать люди без диплома юриста, которые, несмотря на отсутствие профильного образования, будут заниматься пересмотром судебных актов в экстраординарном порядке. Кроме того, в ЕК выступают против "чрезмерного применения" дисциплинарных мер в отношении судей.

В результате реформы 2016 г. часть полномочий Национального совета по радиовещанию (НСР) была изъята и передана вновь созданному Национальному совету по средствам массовой информации (НССМИ), который в настоящее время отвечает за назначение и снятие с должности руководителей и членов наблюдательных советов Польского телевидения (ПТВ), Польского радио и Польского агентства печати. В декабре 2016 г. Конституционный трибунал страны счёл неконституционным исключение НССМИ из участия в кадровой политике государственных средств массовой информации. Решение до сих пор не вступило в силу²⁶. По мнению Еврокомиссии, в ходе президентской кампании 2020 г. в Польше НССМИ не обеспечил её независимый мониторинг²⁷.

²⁴ Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1563518899971&uri=CELEX:32016H1374#ntr1-L_2016217EN.01005301-E0001 (дата обращения: 18.10.2020).

²⁵ Ibid.

²⁶ Dz.U. 2016 poz. 2210. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. akt K 13/16 // ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160002210> (дата обращения: 13.11.2020).

²⁷ Chapter on the rule of law situation in Poland: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2020 Rule of Law Report the rule of law situation in the European Union. Brussels, 30.9.2020 / European Commission // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0320> (дата обращения: 02.11.2020).

В 2018 г. ЕК на основе предложения Германии и Бельгии разработала проект регулирующих правил "По защите бюджета ЕС от общих проблем в области верховенства права в государствах-членах"²⁸. Предполагается, что новый механизм станет неотъемлемой частью многолетней финансовой перспективы ЕС на 2020–2027 гг., т.е. за несоблюдение правил могут последовать финансовые санкции. Вместе с тем было принято решение о внедрении в практику Евросоюза ежегодных докладов о текущей ситуации в его государствах-членах в сфере защиты демократических прав и свобод, в первую очередь с точки зрения соблюдения принципа верховенства закона.

Новый механизм должен гарантировать прозрачность, раннее выявление проблем в этой области на основе информации широкого круга источников и целенаправленное содействие в их скорейшем разрешении. В проекте конкретизирован перечень возможных форм финансовых рестрикций, в том числе временное приостановление выплат по программам, сокращение финансирования. В то же время подчёркивается, что по тем программам, по которым будет принято решение об ограничении европейского участия, национальное правительство должно изыскать недостающие средства из национального бюджета и завершить в срок реализацию всех поставленных задач. Первоначально ФРГ планировала отказаться от принципа единогласного голосования в рамках этой процедуры. Кроме того, для положительного решения о замораживании финансирования государства-нарушителя из европейских фондов будет достаточно поддержки 15 стран, население которых составляет 65 % от общей численности граждан Евросоюза.

Надо сказать, что в проекте документа после правок в Европарламенте появились существенные смысловые дополнения, а формулировки стали жёстче²⁹. В частности, было конкретизировано, что несоблюдение демократического принципа верховенства закона несёт риски для "должного выполнения обязательств государства-члена, в том числе с точки зрения его соответствия целям политического, экономического и монетарного союза". Европарламент внёс пункт о включении требования соблюдения принципа верховенства закона в соответствующие документы для государств – кандидатов на вступление в Евросоюз, с тем чтобы они также были под наблюдением в рамках механизма.

Весной 2019 г. Варшава и Будапешт, объединив свои усилия, заблокировали кандидатуру Ф. Тиммерманса на должность нового главы ЕК, вспомнив ему прежние разногласия и обвинив его якобы в предвзятости и отсутствии гибкого подхода. Этот неожиданный для многих в Евросоюзе польско-венгерский ход привёл к тому, что на политической авансцене ЕС появилась фигура немецкого министра обороны У. фон дер Ляйен.

Однако курс, обозначенный новым председателем Евросовета Ш. Мишелем и председателем ЕК У. фон дер Ляйен, подтверждает их озабоченность

²⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States. Brussels, 2.5.2018 // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/protection-union-budget-rule-law-may2018_en.pdf (дата обращения: 12.10.2020).

²⁹ Ibid.

состоянием дел в области демократического управления в странах ЦВЕ. В своей программной речи перед членами Еврокомиссии 16 июля 2019 г. среди приоритетов на ближайшие пять лет председатель выделила "защиту европейского образа жизни", где важное место отведено "поддержке верховенства закона". Между тем, как полагают европейские эксперты³⁰, назначение чешского политика В. Йоуровой еврокомиссаром по вопросам транспарентности и европейских ценностей необходимо рассматривать как признак того, что Еврокомиссия намерена избежать обвинений в дискриминационном подходе. В прошлом составе Еврокомиссии В. Йоурова занимала должность еврокомиссара по вопросам справедливости, гендерного равенства и защиты прав потребителей и активно выступала за усиление ответных мер ЕС на нарушения принципа верховенства права.

Первый обзорный доклад о состоянии демократии в государствах Евросоюза был выпущен в свет 30 сентября 2020 г.³¹ "Для всех стран-членов применялась единообразная система мониторинга с учётом ранее проделанной работы Судом справедливости ЕС"³². В докладе упоминаются Болгария, Хорватия, Чехия, Мальта, Словакия, Румыния, однако ситуация в Польше и Венгрии, где сильно пострадала независимость судебной ветви власти, НПО и средств массовой информации, вызывает в ЕС больше опасений. Доклад появился перед тем, как в Европейском парламенте должно было состояться обсуждение новой кондициональности о финансовых рестрикциях для государств – членов Евросоюза в случае нарушения принципа верховенства закона в рамках следующего многолетнего бюджета ЕС на 2021–2027 гг. Представляя доклад, еврокомиссар В. Йоурова заявила, что имеющиеся "дефекты (демократии. – *Прим. авт.*) часто собираются в неудобоваримый коктейль, хотя каждый ингредиент в отдельности может выглядеть вполне безобидно". В этом контексте обращает на себя внимание то, что в 2020 г. международная правозащитная организация Freedom House определила современную Венгрию как "транзитный или гибридный режим", а Польшу – как "частично консолидированную демократию".

В ответ на это министры иностранных дел Венгрии и Польши осенью 2020 г. заявили о своём намерении создать совместный институт для оценки состояния верховенства права в странах Европейского союза. Они расценивают эту идею как адекватный ответ на давление Брюсселя, поскольку новый институт должен будет продвигать "дискуссионность и прозрачность". К тому же глава внешнеполитического ведомства Польши З. Рау подчеркнул, что только польские граждане и правовые институты республики призваны решать то, каким должно быть устройство

³⁰ O'Neal M. The European Commission's Enhanced Rule of Law Mechanism // SWP. 2019. December. URL: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C48/> (дата обращения: 13.10.2020).

³¹ 2020 Rule of Law Report – questions and answers // European Commission. Official website. 2020. September, 30. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1757 (дата обращения: 25.10.2020).

³² *Leyen U. von der.* "A Union that strives for more: My agenda for Europe": Political guidelines for the next Commission (2019–2024) // European Commission. Official website. 2019. P. 14. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (дата обращения: 19.07.2019).

страны. Предложение восточноевропейских политиков вряд ли может понравиться Брюсселю, в нём отчётливо звучит польско-венгерский скепсис в отношении брюссельских критериев оценки их демократичности. В наименьшей степени это заявление можно рассматривать как прямой сигнал институтам Евросоюза о том, что Варшава и Будапешт конкурируют с ними за право решать, кто соответствует демократическим идеалам, а кто нет.

В западном экспертном сообществе доминирует жёсткая линия в отношении недемократической политики польского и венгерского руководства. В 2019 г. ведущие западные эксперты в сфере конституционного права отмечали, что проблема несоблюдения принципа верховенства закона в Евросоюзе сегодня приобрела особую остроту. В условиях, когда "загорелся дом", надо действовать быстро и слаженно. В нынешней, опасной для европейского проекта ситуации не стоит тратить время и силы на новые дискуссии и разработку новых механизмов, которых в распоряжении у институтов ЕС сегодня уже достаточно. Необходимо лишь правильно настроить работу доступных для брюссельской демократии инструментов реагирования на эти нарушения и внедрить в практику процедуру финансовых рестрикций в отношении государств-нарушителей³³.

В октябре 2020 г. венгерский министр юстиции Дж. Варга заявила, что для того, чтобы внедрить новые требования к исполнению бюджетных обязательств, которые будут связаны с соблюдением принципа верховенства права, необходимо получить одобрение всех членов союза. Указанный принцип является предметом Лиссабонского договора, поэтому, по её мнению, чтобы узаконить новый механизм, нужно принимать соответствующие поправки к ЛД. Однако в целом принцип кондициональности уже заложен в основу бюджета Евросоюза: деньги выделяются на конкретные цели на основании чётко прописанных процедур, а контрольные механизмы отвечают за целевое использование всех средств ЕС, которые получает государство-реципиент. В том случае, если они были потрачены не на заявленные задачи, Брюссель вправе приостановить или сократить выплаты. Таким образом, важно отметить, что предметом нынешней дискуссии является не новый подход к реализации бюджета ЕС, а скорее дополнение к уже существующим условиям.

Германия, которая во второй половине 2020 г. исполняла обязанности председателя в Совете ЕС, действовала, руководствуясь целью сохранить стабильность внутри Евросоюза и не допустить углубления противоречий. Вследствие этого политика Берлина балансировала между необходимостью довести до логического завершения систему реагирования ЕС на антидемократическую практику его государств-членов и желанием сохранить их солидарность, чтобы не подвергать риску перспективы европейского проекта. В связи с этим Германия выступила со своими предложениями по работе будущего механизма Евросоюза "деньги в обмен на демократию". Судя по этим инициативам, на практике он может оказаться сложной бюрократической процедурой, которая не способна осуществлять карательные функции. В частности, Берлин рекомендовал поменять обоснование для введения рестрикционных мер с "общих недочётов"

³³ Pech L., Kochenov D. Op. cit.

на "серьёзные нарушения". Предложено также принимать решение о введении санкций в отношении государства-нарушителя квалифицированным большинством. На деле это может означать, что уговорить членов Евросоюза проголосовать против своего партнёра будет непросто. Кроме того, ФРГ рекомендует новую норму – дать право стране, в отношении которой идёт разбирательство, поставить этот процесс на паузу. Государство-нарушитель может обратиться в Европейский совет с просьбой разобраться с ситуацией, когда его якобы несправедливо обвиняют и подвергают дискриминации. В данном контексте эксперты отмечают, что обсуждение в Совете может сильно затянуть принятие окончательного решения³⁴.

Противники введения новых требований к распределению финансирования стран – участниц европейского проекта из следующего многолетнего бюджета полагают, что действия Брюсселя могут оказаться контрпродуктивными. Подобное внешнее воздействие на страну может стать питательной средой для укрепления националистических сил и еврофобских настроений среди граждан и политиков. Особое значение имеет риторика правящего класса Венгрии и Польши для внутренней и внешней аудитории. Лидеры обеих стран часто демонстрируют свою лояльность Евросоюзу, подчёркивая, что не считают себя евроскептиками, они всегда голосуют вместе с Евросоюзом по ключевым вопросам европейской повестки. Между тем за последние восемь лет Еврокомиссия подала в Европейский суд три жалобы на Венгрию и четыре – на Польшу. Все они связаны с нарушением принципов верховенства закона и разделения властей. С одной стороны, руководство этих стран заверяет Брюссель, что будет выполнять решения суда, а с другой – своим избирателям польские и венгерские лидеры обещают бороться за свои законодательные инициативы. Вместе с тем конфликтность во взаимоотношениях с брюссельской бюрократией до определённой степени выгодна В. Орбану и Я. Качиньскому, поскольку они используют её для усиления своего влияния внутри страны.

В 2019 г. на местных выборах мэром Будапешта стал представитель оппозиции, что, по мнению европейских экспертов, нужно расценивать как признак ослабления поддержки "Фидес" венгерскими избирателями. После того как по итогам очередных парламентских выборов осенью 2019 г. правящая партия Я. Качиньского потеряла большинство мест в сенате, западные аналитики с надеждой ждали результаты летних президентских выборов 2020 г. в Польше. Однако действующий президент А. Дуда смог с небольшим отрывом (51 против 49 %) от своего политического оппонента, мэра Варшавы Р. Тшасковского, выиграть выборы и остаться на второй срок. Высокий накал предвыборной борьбы, итоги голосования и протесты в Польше осенью 2020 г. дают основания полагать, что польское общество сильно поляризовано, растёт число граждан, недовольных политикой ПиС.

³⁴ EU budget conditionality: Is the rule of law being sold short? // Democracy Reporting International. 2020. September, 30. URL: <https://democracy-reporting.org/ru/eu-budget-conditionality-is-the-rule-of-law-being-sold-short/> (дата обращения: 15.10.2020).

В Венгрии очередные парламентские выборы должны состояться в 2022 г., в Польше – в 2023 г. В связи с этим, как полагают европейские эксперты, кризис демократии будет углубляться, если правящие режимы в этих странах продолжают оказывать давление на свои СМИ, ограничивать деятельность НПО, подвергать дискриминации представителей меньшинств. Одновременно конфликт в отношениях Варшавы и Будапешта с Брюсселем будет нарастать. В этом контексте общим местом в рассуждениях западных аналитиков является тезис о том, что решающая роль в изменении ситуации принадлежит гражданам этих восточно-европейских республик, их избирательная воля должна стать сильным инструментом борьбы против антидемократических действий правящего режима.

В связи с этим европейские эксперты отслеживают общественные настроения в государствах ЦВЕ, обращая пристальное внимание на показатели, характеризующие доверие к власти и уважение демократических прав и свобод. За истекший год в целом наблюдается следующая картина. Большинство поляков и венгров считают, что демократическое устройство безальтернативно для них. Немногим меньше половины опрошенных согласны с тем, что ситуация в их государствах не соответствует демократическим стандартам. В частности, по данным, опубликованным НПО Globsec летом 2020 г., 66 % поляков предпочитают, чтобы их страна жила в условиях либеральной демократии со свободными выборами. Только 26 % высказались в поддержку "сильного лидера, который может не считаться с парламентом". Для Венгрии разрыв между двумя показателями оказался ещё больше – 81 против 12 %. При этом немногим меньше половины опрошенных в Польше (47 %) и Венгрии (45 %) заявили, что они довольны тем, как осуществляется демократия в их странах.

Вместе с тем около трети респондентов ответили, что они готовы пожертвовать своими правами и свободами ради большей безопасности, чтобы сохранить традиционные ценности своего народа и улучшить финансовое положение³⁵. Как представляется, на фоне коронакризиса количество граждан, согласных с тем, чтобы их демократические права были ущемлены в угоду социально-экономическим гарантиям государства, может увеличиться. Таким образом, сегодня трудно прогнозировать, как в будущем рестрикции институтов ЕС "деньги в обмен на демократию" скажутся на отношении поляков и венгров к европейскому интеграционному проекту.

* *
*

Углубляющийся конституционный кризис в государствах ЦВЕ в определённом смысле свидетельствует о недостаточной подготовленности европейских структур к адекватной реакции на подобные эксцессы. Однако в этом контексте крайне спорным остаётся вопрос о том, насколько

³⁵ Hajdu D., Klingová K. Voices of Central and Eastern Europe: Perceptions of democracy & governance in 10 EU countries // Globsec. 2020. June, 23. URL: <https://www.globsec.org/publications/voices-of-central-and-eastern-europe/> (дата обращения: 09.09.2020).

оправданны методы давления и принуждения к соблюдению либерально-демократических принципов и не отразятся ли они негативно на авторитете Брюсселя среди граждан этих стран.

Ключевые слова: *Евросоюз – верховенство права – Польша – Венгрия.*

Keywords: *the European Union – rule of law – Poland – Hungary.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Болдырев О.* Венгрия против Сороса: нелиберальная демократия нашла себе врага // BBC News. 2017. 18 апреля. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-39629269> (дата обращения: 31.10.2020).
2. *Кавешников Н.* "Гибкая интеграция" в Европейском Союзе // Междунар. процессы. 2011. Май – август. Т. 9. № 2 (26). URL: <http://intertrends.ru/old/twenty-sixth/006.htm#note5> (дата обращения: 10.10.2020).
3. *Кавешников Н.Ю.* Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 2. С. 54–76. URL: <https://mgimo.ru/library/publications/160553/> (дата обращения: 15.10.2020).
4. *Реутов А.* Венгрия перестала быть республикой: Утверждена новая конституция страны // Коммерсантъ. 2011. 26 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1628866> (дата обращения: 10.10.2020).
5. *Энтин Л.М.* Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза // Журн. рос. права. 2010. № 3. С. 104–114.
6. Chapter on the rule of law situation in Poland: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2020 Rule of Law Report the rule of law situation in the European Union. Brussels, 30.9.2020 / European Commission // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0320> (дата обращения: 02.11.2020).
7. Chapter 3: The Lisbon Treaty and The UK Constitution: Sixth Report / Select Committee on Constitution // Parliament.uk. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldconst/84/8405.htm> (дата обращения: 22.10.2020).
8. Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1563518899971&uri=CELEX:32016H1374#ntr1-L_2016217EN.01005301-E0001 (дата обращения: 18.10.2020).
9. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158> (дата обращения: 12.10.2020).
10. Consolidated version of the Treaty on European Union // EUR-Lex. 2012. October, 26. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj/ (дата обращения: 27.10.2020).
11. *Dawson M., Muir E.* Hungary and the Indirect Protection of EU Fundamental Rights and the Rule of Law // German Law Journal. 2013. October. Vol. 14. No. 10. P. 1959–1979.
12. Dz.U. 2016 poz. 2210. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. akt K 13/16 // ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160002210> (дата обращения: 13.11.2020).
13. EU budget conditionality: Is the rule of law being sold short? // Democracy Reporting International. 2020. September, 30. URL: <https://democracy-reporting.org/ru/eu-budget-conditionality-is-the-rule-of-law-being-sold-short/> (дата обращения: 15.10.2020).
14. European Parliament resolution of 16 February 2012 on the recent political developments in Hungary (2012/2511(RSP)) // European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0053&language=EN> (дата обращения: 25.10.2020).

15. *Goździak E.* Using Fear of the "Other", Orbán Reshapes Migration Policy in a Hungary Built on Cultural Diversity // Migration Policy Institute. 2019. October, 10. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/orban-reshapes-migration-policy-hungary> (дата обращения: 12.11.2020).

16. *Groenendijk K., Nagy B.* Hungary's appeal against relocation to the CJEU: upfront attack or rear guard battle? // Immigration and Asylum Law and Policy. 2015. December, 16. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/hungarys-appeal-against-relocation-to-the-cjeu-upfront-attack-or-rear-guard-battle/> (дата обращения: 12.11.2020).

17. *Hajdu D., Klingová K.* Voices of Central and Eastern Europe: Perceptions of democracy & governance in 10 EU countries // Globsec. 2020. June, 23. URL: <https://www.globsec.org/publications/voices-of-central-and-eastern-europe/> (дата обращения: 09.09.2020).

18. *Jasik K.* Poland and the ratification of the Treaty of Lisbon // Bonner Rechtsjournal. 2009. No. 2. URL: https://www.bonner-rechtsjournal.de/fileadmin/pdf/Artikel/2009_02/BRJ_160_2009_Jasik.pdf (дата обращения: 15.10.2020).

19. *Leyen U. von der.* "A Union that strives for more: My agenda for Europe": Political guidelines for the next Commission (2019–2024) // European Commission. Official website. 2019. P. 14. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (дата обращения: 19.07.2020).

20. *O'Neal M.* The European Commission's Enhanced Rule of Law Mechanism // SWP. 2019. December. URL: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C48/> (дата обращения: 13.10.2020).

21. *Pech L., Kochenov D.* Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid // European Commission. Policy Brief. 2019. June. URL: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/06/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf> (дата обращения: 28.10.2020).

22. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States. Brussels, 2.5.2018 // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/protection-union-budget-rule-law-may2018_en.pdf (дата обращения: 12.10.2020).

23. Protocol (No 30) on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_30/oj (дата обращения: 20.10.2020).

24. Report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)). 2018. July, 4 // European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html (дата обращения: 26.10.2020).

25. *Santos A.* The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise in Economic Development // Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. 2006. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/890> (дата обращения: 12.10.2020).

26. Statement of the European Commission on the situation in Hungary on 11 January 2012. Brussels // European Commission. Official website. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_9 (дата обращения: 21.10.2020).

27. The EU Rule of Law Toolbox // European Commission. 2020. September. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_mechanism_factsheet_en.pdf (дата обращения: 01.11.2020).

28. 2020 Rule of Law Report – questions and answers // European Commission. Official website. 2020. September, 30. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1757 (дата обращения: 25.10.2020).

29. What is the Rule of Law // United Nations and the Rule of Law. URL: [https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/#:~:text=For%20the%20United%20Nations%20\(UN,and%20which%20are%20consistent%20with](https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/#:~:text=For%20the%20United%20Nations%20(UN,and%20which%20are%20consistent%20with) (дата обращения: 15.10.2020).